*На правах рукописи*

Мисроков Тенгиз Замирович

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ**

**И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**(НА ПРИМЕРЕ КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)**

Специальность 12.00.02 – «Конституционное право;

конституционный судебный процесс; муниципальное право».

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена в федеральном государственном казенном

образовательном учреждении высшего профессионального образования

«Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

|  |  |
| --- | --- |
| Научный руководитель | доктор юридических наук, профессор,  Капинус Оксана Сергеевна |
| Официальные оппоненты | Гранкин Игорь Васильевич,  доктор юридических наук,  заслуженный юрист Российской Федерации,  директор автономной некоммерческой организации «Научно-исследовательский институт государствоведения и местного самоуправления»  Казанчев Юрий Дмитриевич,  кандидат юридических наук, профессор,  заслуженный юрист Российской Федерации,  заведующий кафедрой политико-правовых дисциплин и социальных коммуникаций федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования  «Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» |
| Ведущая организация | федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования  «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина» |

Защита диссертации состоится 8 октября 2013 года в 16 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, город Москва, улица 2-я Звенигородская, дом 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, город Москва, улица 2-я Звенигородская, дом 15.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: <http://www.agprf.org/aspirant/dis-sovet-1.html>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Автореферат разослан 15 августа 2013 года.

Ученый секретарь диссертационного совета С. С. Харитонов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Становление современного местного самоуправления является, по оценке Президента Российской Федерации В. В. Путина, важнейшим условием развития российской демократии с её собственными традициями народного самоуправления.[[1]](#footnote-2) Поэтому исследование новых явлений, возникающих в процессе развития муниципальной демократии, выдвигается как одна из актуальных проблем в науке конституционного и муниципального права.

Муниципальная реформа в целом, её характер и результаты – тема, имеющая актуальное значение как для многонационального народа России, так и для органов государственной власти. Она охватывает не только юридические, социальные и экономические, но и политические, межэтнические отношения, значительно осложнившие её осуществление. На начальном этапе законодательной реформы организации местного самоуправления и в современных условиях его развития не сложилось чёткого понимания влияния национально-территориального принципа образования Кабардино-Балкарской Республики на разграничение всей её территории между поселениями и регулирование муниципально-территориальной организации. Этим обусловливается первостепенное значение законодательного определения пространственной сферы муниципальной демократии в республике и справедливого установления границ муниципальных образований. Восполнению существующего пробела в решении этих вопросов могут способствовать исследования конституционно-правовой практики организации местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике в аспекте культурно-исторических особенностей проживающих на её территории народов.

В настоящее время правовое регулирование процессов становления и развития местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике нуждается в новых концептуальных подходах в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года №1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года».[[2]](#footnote-3) Важным условием его реализации должно стать совершенствование организации местного самоуправления с учётом возможностей использования форм традиционной территориальной самоорганизации народов России на основе особенностей системы их расселения, учитывающей многообразие региональных и этно-культурных укладов жизни населения.

При изменении территориальной основы местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике возникают теоретические, практические, а также юридические проблемы, анализ и разрешение которых представляют значительный интерес для науки конституционного и муниципального права. В связи с этим актуализируется потребность концептуального обоснования формальной институционализации исторических и иных местных традиций в осуществлении местного самоуправления. Раскрытие научной проблематики, связанное с разработкой влияния на общественные отношения конституционной категории исторических (национальных) традиций кабардинского и балкарского народов является принципиально важным для понимания и толкования актуальных вопросов организации и развития местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике. Однако научных работ по этой проблематике недостаточно, что подтверждает актуальность темы настоящего исследования.

**Степень научной разработанности темы исследования.** На современном этапе укрепления конституционного строя накоплен достаточно большой объём знаний, характеризующих правовую природу местного самоуправления в Российской Федерации. Исследования Н. С. Бондаря, В. И. Васильева, А. Р. Еремина, В. Т. Кабышева, А. А. Сергеева, Н. С. Тимофеева и других учёных дают возможность оценить этот опыт в плане определения состояния и перспектив развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

В юридической науке традиции и теоретические основы природы местного самоуправления как института публичной власти, осуществления муниципальной реформы раскрыты в научных трудах С. А. Авакьяна, И. В. Бабичева, В. Г. Барабашева, Н. А. Богдановой, М. А. Краснова, О. Е. Кутафина, Л. Е. Лаптевой, В. И. Фадеева.

Значительный вклад в развитие отечественной теории местного самоуправления внесли И. И. Овчинников, Н. В. Постовой, С. Г. Соловьёв, В. Е. Чиркин, К. Ф. Шеремет. В то же время вопросы развития местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике затрагиваются лишь в работах, посвященных более широким политико-правовым проблемам. В связи с этим исследуемая проблематика остаётся в конституционной и муниципально-правовой теории вне фундаментальных разработок и требует специального изучения и обобщения.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения в сфере организации местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике.

**Предмет исследования** составляют правовые, территориальные, организационные основы местного самоуправления в Кабардино-Балкарии, а также нормативные правовые акты, определяющие его осуществление в республике.

**Цель и задачи исследования.** Основная цель работы заключается в выявлении основных закономерностей и факторов становления местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике в условиях политико-правовой модернизации и разработка научно обоснованных предложений по его развитию под влиянием исторических, национальных традиций и этно-культурного уклада жизни населения.

Достижение этой цели предполагает решение следующих задач:

- исследование и обоснование эволюционного и реформационного начал в развитии отечественного законодательства о местном самоуправлении и установление его периодизации;

- изучение теоретических закономерностей и современных тенденций становления муниципальной демократии в Кабардино-Балкарии;

- теоретический анализ реализации в законодательстве Кабардино-Балкарии конституционных принципов и положений Европейской хартии местного самоуправления, а также раскрытие особенностей правового регулирования муниципально-территориальной организации в многонациональной республике;

- определение конституционно-правовых основ деятельности органов местного самоуправления и их взаимодействия с органами государственной власти;

- обобщение и анализ опыта институционализации исторических (национальных, этнических) и иных традиций в осуществлении местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике;

- анализ обеспечения принципов верховенства Конституции Российской Федерации, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов местного самоуправления средствами прокурорского надзора;

- разработка рекомендаций по совершенствованию правотворческой деятельности в сфере местного самоуправления.

**Методологическая основа исследования.** Для решения поставленных задач использован комплекс разнообразных методов научного исследования. Местное самоуправление как социально-правовое явление анализируется на основе общенаучных (анализ, синтез, системный подход), конкретно-научных (теоретико-правовой, статистический), частно-научных (формально-юридический, толкования правовых норм) методов познания. Исследование законодательной реформы по организации местного самоуправления опирается на сравнительно-правовой метод, что позволяет выявить общее и особенное в его осуществлении. Достигается это путём сравнительного сопоставления эволюционного и реформационного процессов развития муниципальной демократии в Кабардино-Балкарии. Для достижения диссертационной цели использовался также социологический метод.

**Нормативной правовой основой исследования** являются Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 года, Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года, Декларация Содружества Независимых Государств от 29 октября 1994 года «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества», федеральное законодательство в сфере местного самоуправления, Конституция Кабардино-Балкарской Республики, законодательство республики по вопросам муниципальной реформы, приказы Генерального прокурора Российской Федерации, уставы муниципальных районов, городских округов и других муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике.

**Теоретической основой** исследования являются научные труды по конституционному и муниципальному праву: С. А. Авакьяна, И. В. Бабичева, Н. А. Богдановой, Н. С. Бондаря, О. Е. Кутафина, И. И. Овчинникова, Н. Л. Пешина, А. А. Сергеева, В. И. Фадеева, В. Е. Чиркина, Б. С. Эбзеева и других учёных, содержащие концептуальные воззрения и доктринальные толкования природы местного самоуправления, становления муниципальной демократии, взаимоотношений государственных и муниципальных органов.

**Эмпирической основой исследования** являются постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, нормативно-интерпретационные установления Суда по вопросам муниципальной реформы в Кабардино-Балкарии; документы ведомственных совещаний Генеральной прокуратуры Российской Федерации; правотворческая и правоприменительная деятельность соответствующих органов государственной власти Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики; статистические данные территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Кабардино-Балкарской Республике за 2004 – 2012 годы; обобщенные статистические показатели прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина представительными и исполнительными органами местного самоуправления по различным формам отчетности прокуратуры Кабардино-Балкарской Республики за 2008 – 2012 годы; результаты проведенного автором конкретного социологического исследования – письменного опроса (анкетирования) 735 граждан в различных муниципальных образованиях в Кабардино-Балкарской Республике; опубликованные в период с 2006 по 2012 годы в периодической печати и размещенные на официальных сайтах в сети Интернет сведения о различных аспектах реализации муниципальной реформы в Кабардино-Балкарской Республике; практика реализации гражданами Кабардино-Балкарской Республики права на непосредственное участие в осуществлении местного самоуправления.

**Научная новизна исследования** проявляется всистемном анализе социально-правового содержания местного самоуправления и раскрытии закономерностей становления муниципальной демократии в многонациональной Кабардино-Балкарии. При этом диссертантом мотивированы современные подходы к решению теоретических, юридических и практических проблем осуществления муниципальной реформы в Кабардино-Балкарской Республике, а также установлена периодизация законодательства о местном самоуправлении, раскрыты понятия системы местного самоуправления в Кабардино-Балкарии, дана характеристика конституционно-правовой основы местного самоуправления республики.

В свете последних изменений в федеральном законодательстве и законах Кабардино-Балкарской Республики, Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года в диссертации предложена современная трактовка состояния и перспектив реализации идей самоорганизации и самоуправления населения и сформулированы практические рекомендации по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Периодизация развития законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления, определяющая основные моменты становления и развития законодательства об организации местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике, охватывает пять этапов. Первый этап (1990 – 1993 годы) характеризуется определением в законодательстве СССР и Российской Федерации понятия «местное (территориальное) самоуправление». Второй этап (1993 – 1998 годы) связан с принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года, Федерального Закона от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и закреплением конституционной модели местного самоуправления. Третий этап развития местного самоуправления (1998 – 2003 годы) обусловлен ратификацией Российской Федерацией 14 апреля 1998 года Европейской хартии местного самоуправления и реализацией в Кабардино-Балкарии Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года. На четвертом этапе (октябрь 2003 года – январь 2006 года) осуществлены правовые, организационные и финансовые мероприятия, необходимые для развития в Кабардино-Балкарской Республике и других субъектах Российской Федерации системы организации местного самоуправления с учётом положений Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131‑ФЗ). Пятый, новейший этап (2006 год – настоящее время) характеризуется вступлением в силу всех положений Федерального закона №131-ФЗ и реализацией Закона Кабардино-Балкарской Республики «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике».

В научном и практическом плане данная периодизация характеризует особенности воспроизведения идей самоуправления на конкретных этапах их развития в Кабардино-Балкарской Республике и отображает их преемственность и взаимосвязь.

2. Территориальная организация местного самоуправления как понятие муниципального права представляет собой совокупность законодательно закреплённых видов муниципальных образований и правовых норм, регулирующих порядок разграничения территории субъекта Федерации между муниципальными образованиями, установления и изменения их состава и границ. Под территориальной самоорганизацией населения в Кабардино-Балкарской Республике понимается пространственная основа муниципальной демократии, обеспечивающая устойчивость исторически сложившейся системы расселения кабардинского и балкарского этносов, этно-культурных укладов жизни в республике.

3. Взаимодействие в Кабардино-Балкарской Республике органов государственной власти и органов местного самоуправления и одновременно их организационное обособление – это необходимый для реального осуществления конституционных прав и свобод граждан способ обеспечения публичной власти. Самостоятельность муниципальной системы должна быть обеспечена полнотой передаваемых органам местного самоуправления полномочий и экономически гарантированной свободой действий для их реализации в рамках закона. Юридическое значение наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями заключается в соразмерном распределении ответственности в социально-экономической сфере, в обеспечении реального участия органов местного самоуправления в осуществлении социальных функций Кабардино-Балкарской Республики как государства в составе Российской Федерации.

4. Система местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике представляет собой совокупность организационных форм, в которых она осуществляется, и взаимосвязанных между собой элементов – законодательства Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики, субъектов местного самоуправления, муниципального нормотворчества, обеспечивающих функционирование местного самоуправления как самостоятельного института общества. Эта система включает в себя также нравственные, культурные принципы, исторические традиции, этно-культурный уклад жизни населения, которые являются важной и необходимой духовной (идейной) предпосылкой для принятия законов и их претворения в жизнь.

5. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике представляют собой комплекс правовых актов международного, федерального, регионального, муниципального уровней, находящихся во взаимосвязи и определяющих правовые, территориальные, организационные основы и гарантии самостоятельности и организационной обособленности местного самоуправления, призванного обеспечить практическую возможность реализации права населения на самоорганизацию и самоуправление, осуществление муниципальной власти. Сочетание в законодательстве Кабардино-Балкарии взаимосвязанных конституционных положений, принципов Европейской хартии местного самоуправления и преемственных национально-исторических традиций детерминирует возникновение качественно новых характеристик местного самоуправления в республике.

6. Конституционный принцип законности в организации и осуществлении местного самоуправления является гарантией обеспечения правовых начал муниципальной демократии в обществе. Законность в осуществлении местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике и соблюдение Конституции Российской Федерации и федеральных законов в нормотворческой деятельности муниципальных органов в значительной мере обеспечиваются органами прокуратуры путём проведения надзорных мероприятий и реализацией актов прокурорского реагирования.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** определяются предложенными научными выводами и разработанными рекомендациями по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении, в частности законов Кабардино-Балкарской Республики о статусе и границах муниципальных образований, о порядке определения территорий и использования земель в целях отгонного животноводства.

В работе обоснованы концептуальные подходы к решению возникающих проблем развития муниципальной демократии в Кабардино-Балкарии, что имеет значение для обогащения научных знаний об этой форме народовластия в многонациональной Российской Федерации.

Ценность проведенного исследования обусловлена перспективностью использования в науке и практике теоретических положений о выявленных закономерностях и факторах становления муниципальной демократии в Кабардино-Балкарской Республике, раскрытием особенностей правового регулирования территориальной организации местного самоуправления, анализом своеобразия осуществления муниципальной реформы в республике. Содержащиеся в диссертации научно обоснованные выводы и предложения могут быть использованы в процессе правотворчества и правореализации, преподавании учебных курсов конституционного и муниципального права. Достоверность и обоснованность выводов и положений, содержащихся в исследовании, обеспечены и теоретически подтверждены использованием при его проведении современных методов научного познания, широкого круга научных и документальных источников.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждалась и одобрена кафедрой государственно-правовых дисциплин Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Основные выводы и предложения изложены в 10 научных публикациях диссертанта общим объемом 3.1 п.л., в том числе 5 в изданиях, входящих в Перечень, рекомендованный Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации, сообщены на международных, всероссийской и региональной научно-практических конференциях, а именно:

- IV-ой Всероссийской научной конференции молодых учёных «Наука и устойчивое развитие» (г. Нальчик, 2010 год);

- Международной научно-практической конференции «Региональная политика в России на современном этапе» (г. Майкоп, 2010 год);

- Международной научной конференции «Перспектива-2011» (г. Нальчик, 2011 год);

- VI-ой Северо-Кавказской региональной научно-практической конференции «Конституция и проблемы укрепления законности» (г. Владикавказ, 2011 год).

В настоящее время результаты исследования используются в процессе преподавания учебных дисциплин «Конституционное право Российской Федерации», «Муниципальное право Российской Федерации» на юридическом факультете федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Кабардино-Балкарский государственный университет имени Х. М. Бербекова», а также в законотворческой деятельности Парламента Кабардино-Балкарской Республики и в надзорной деятельности прокуратуры Кабардино-Балкарской Республики.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы, приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы, рассматривается степень её разработанности в юридической литературе, определяются цель и задачи исследования, излагается содержание научной новизны и формулируются основные выводы и положения, выносимые на защиту, указывается теоретическая и практическая значимость полученных результатов.

**В первой главе** – «**Теоретические и правовые проблемы становления местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике»** – анализируются содержание и основные векторы становления законодательства о местном самоуправлении в 1990 – 2013 гг., характеризуются территориальная организация местного самоуправления в Кабардино-Балкарии и конституционные основы взаимоотношений органов государственной власти и муниципальных органов в республике.

В первом параграфе главы – **«Развитие законодательства о местном самоуправлении в Кабардино-Балкарии»** – раскрыты существенные аспекты теории местного самоуправления, включая право населения на территориальную самоорганизацию, существующее ipso facto. На значимость такой самоорганизации обратил внимание Президент Российской Федерации В. В. Путин в статье «Демократия и качество государства». Характеризуя муниципальную власть, он отметил, что «демократия большого государства складывается из демократии малых пространств».[[3]](#footnote-4)

В данном параграфе местное самоуправление рассматривается как одна из основ конституционного строя Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики в её составе, как форма публичной власти народа. Автором обстоятельно проанализировано законодательство об организации местного самоуправления, определены этапы его развития. По мнению автора, первый этап (1990 – 1993 годы) характеризуется закреплением в законодательстве СССР и Российской Федерации понятия «местное (территориальное) самоуправление». Второй этап (1993 – 1998 годы) связан с принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года, Федерального закона от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и формированием новой конституционной модели местного самоуправления. Третий этап развития местного самоуправления (1998 – 2003 годы) обусловлен ратификацией Российской Федерацией 14 апреля 1998 года Европейской хартии местного самоуправления и реализацией в Кабардино-Балкарии Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, закреплённых Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года. На четвёртом этапе (октябрь 2003 года – январь 2006 года) осуществлены правовые, организационные и финансовые мероприятия, необходимые для развития в Кабардино-Балкарской Республике и других субъектах Российской Федерации системы организации местного самоуправления с учётом положений Федерального закона №131-ФЗ. Пятый, новейший этап (2006 год – настоящее время) характеризуется вступлением в силу всех положений Федерального закона №131-ФЗ, реализацией Закона Кабардино-Балкарской Республики «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике».

В данном параграфе раскрывается определяющее положение о том, что местное самоуправление в его родовом значении не может быть декретировано. На этом основании развивается высказанное ранее в юридической науке доктринальное суждение, что законодательство не вводит местное самоуправление, а лишь способно создавать условия для осуществления народом этой формы своей власти. Анализируя формально-юридическую и нормативно-иерархическую сущность Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», автор пришёл к выводу о том, что этот закон определил существенные изменения в законодательной компетенции Кабардино-Балкарии в сфере местного самоуправления и стимулировал обновление законодательства, развитие в республике муниципальной демократии.

Регулируя общественные отношения в этой сфере, Парламент Кабардино-Балкарской Республики может конкретизировать и развивать принципы и положения Федерального закона №131-ФЗ. Приоритет федерального регулирования в организации местного самоуправления является оправданным и, по мнению диссертанта, обусловлен необходимостью укрепления единой конституционной модели местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации.

Важной целью нормативных правовых актов о местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике является адаптация федерального законодательства к традициям её народов и национально-территориальным особенностям. В связи с этим перед органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики стоит непростая задача – совместить при реализации нового республиканского законодательства изменение территориальной организации местного самоуправления и исторически сложившуюся этно-территориальную структуру расселения проживающих в республике народов и одновременно обеспечить единство муниципально-правового пространства в условиях федеративного государства.

Закреплённые в законодательстве Кабардино-Балкарской Республики принципы осуществления местного самоуправления являются конкретизацией федеральной программы преобразования муниципальной сферы и в совокупности с ней образуют правовой фундамент муниципальной демократии в республике. При этом конституционно-правовую основу местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике составляют Конституция Российской Федерации, Конституция Кабардино-Балкарии, федеральное законодательство в этой сфере и находящиеся в нормативном единстве с ними республиканские нормативные правовые акты, а также муниципальные правовые акты.

Автор констатирует, что нормативное правовое регулирование организации местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике следует рассматривать не как окончательно сложившийся комплекс, а как локальную, эволюционирующую сообразно изменениям в общественных отношениях систему законодательства, трансформирующуюся адекватно преобразованиям в федеральном законодательстве.

Во втором параграфе – **«Территориальная организация местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике»** – аргументируется положение о том, что на начальном этапе законодательных реформ по организации местного самоуправления и в современных условиях его развития в Кабардино-Балкарии не сложилось чёткого понимания политико-правового значения соотношения общих территориальных принципов организации местного самоуправления и национально-территориального принципа образования республики. Это существенно влияет на законодательное определение пространственной сферы муниципальной демократии в ней и затрудняет справедливое установление границ территорий муниципальных образований. Акцентировав внимание на этом ключевом факторе и сложившемся этно-территориальном разграничении в республике, в диссертации раскрыто и доказано положение о том, что преемственность территории исторического расселения коренных народов республики (кабардинцев и балкарцев), являющаяся системообразующим элементом, должна обеспечиваться путём разграничения всей территории Кабардино-Балкарии между поселениями. Представление о том, что этот фактор имеет не только юридическое, но и социально-политическое значение, полностью подтверждено данными социологического исследования, проведённого автором в различных муниципальных образованиях Кабардино-Балкарской Республики. Согласно его результатам 72,1% опрошенных считают, что территориальная организация местного самоуправления в республике и границы муниципальных образований должны учитывать исторически сложившуюся систему расселения народов республики, этно-культурный уклад жизни.

Учитывая доктринальные толкования ряда учёных о том, что «право народа на этническую идентичность включает в себя историческую легитимность занимаемой территории» (Х. М. Росалес), что «основанием национальной идентичности служит единство территории» (А. С. Панарин), что «самоопределение народа как территориальной общности людей есть одновременно определение юридического статуса территории, на которой они проживают» (И. А. Умнова), что «вопросы территориальной организации местного самоуправления должны решаться с учётом компактного проживания на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов» (О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев), автор раскрывает социокультурное значение и юридическое содержание концепции муниципально-территориальной организации в Кабардино-Балкарской Республике. Опираясь на положения Указа Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года №1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», в диссертации мотивируются новые концептуальные подходы к совершенствованию организации местного самоуправления с учётом возможностей использования форм традиционной территориальной самоорганизации народов. Для этого в исследовании определён структурный понятийный ряд фундаментальной конституционно-правовой категории «земля как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»: «разграничение территории субъекта Российской Федерации между поселениями», «территория муниципальных образований», «границы муниципальных образований», «межселенные территории», «традиционная территориальная самоорганизация народов».

Рассмотрев имеющиеся в науке теоретические взгляды, автор акцентирует внимание на том, что в многонациональной республике понимание природы и статуса местного сообщества должно быть скорректировано и построено на его осмыслении как сложного социального организма. В Кабардино-Балкарской Республике в основе институциональной конфигурации самоорганизации и самоуправления населения лежит не эфемерное гомогенное местное сообщество, а этнические общности, для которых условием благополучного существования является сохранение национальной идентичности и исторически сложившейся системы расселения при определении территориальной организации местного самоуправления. Такой вывод подтверждён полученной в ходе социологического исследования эмпирической информацией: 53,3% опрошенных граждан под местным сообществом понимают этническое (кабардинское, балкарское, русское) сообщество, проживающее на территории городских, сельских поселений, 18,4% респондентов рассматривают его как разновидность территориального коллектива, а 28,3% отождествляют местное сообщество с населением определённого поселения.

В диссертации доказано, что изменение веками складывавшихся границ между этносами республики, разграничение всей территории между поселениями в процессе перехода к новой системе территориальной организации местного самоуправления и «собирание» территорий муниципальных образований не могут осуществляться без учёта этно-территориальной составляющей и национально-культурного уклада жизни. В исследовании обоснована теоретическая гипотеза о необходимости сбалансирования в законодательстве республики этно-территориальной составляющей и федеральных императивов относительно пространственной основы муниципальных образований. Территориальная самоорганизация населения в Кабардино-Балкарской Республике рассматривается автором как пространственная основа муниципальной демократии, социально-правовой институт, обеспечивающий устойчивость исторически сложившейся системы расселения кабардинского и балкарского этносов, этно-культурных укладов жизни. Вместе с тем территориальная организация местного самоуправления как правовое понятие представляет собой, по мнению автора, совокупность законодательно закреплённых видов муниципальных образований и правовых норм, регулирующих порядок разграничения территории субъекта Федерации между муниципальными образованиями, установления и изменения их состава и границ.

В третьем параграфе – **«Конституционные основы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике»** –проанализированы различные теории местного самоуправления, показаны их особенности. При этом автор полагает, что при трактовке этих теорий наиболее перспективным представляется дуалистический подход, позволяющий аргументировать устоявшееся в науке доктринальное суждение о том, что Федеральный закон №131-ФЗ «придал конституционной модели местного самоуправления новую качественную определённость: повысив удельный вес государственных начал в местном самоуправлении, он в то же время упрочил гарантии муниципальной демократии» (Н. С. Бондарь).

Рассматривая с учётом утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года №1370 Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации концептуальные представления о теоретических и правовых основах взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления, автор предлагает собственное объяснение дискуссионным в науке вопросам наделения муниципальных органов отдельными государственными полномочиями. В исследовании аргументировано, что юридическое значение такого процесса заключается в соразмерном распределении ответственности в социально-экономической сфере, в обеспечении реального участия органов местного самоуправления в осуществлении социально-экономических функций Кабардино-Балкарской Республики как государства в составе Российской Федерации.

Раскрывая соотношение системы органов государственной власти и системы органов местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике, автор обосновывает теоретическую гипотезу о том, что взаимодействие данных органов в демократическом правовом федеративном социальном государстве и одновременно организационное обособление структур самоуправления – это необходимые для реального осуществления общепризнанных прав и свобод граждан условие и способ обеспечения публичной власти. Самостоятельность муниципальной системы должна быть обеспечена полнотой передаваемых органам местного самоуправления полномочий и свободой для их реализации в рамках закона.

**Вторая глава** – **«Система местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике»** – посвящена рассмотрению основных тенденций и теоретическому обоснованию закономерностей становления местного самоуправления на современном этапе. В ней исследована система правового регулирования местного самоуправления и особенности обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления средствами прокурорского надзора.

В первом параграфе данной главы – **«Закономерности и основные тенденции развития местного самоуправления в Кабардино-Балкарии на современном этапе»** – автором выделяются и предметно анализируются факторы становления местного самоуправления в республике как социально-культурного феномена. Среди них наиболее завершённое выражение получает реализация в законодательстве республики конституционного императива об учёте исторических традиций, который приобрел юридическое признание.

Принимая во внимание, что в законодательстве и юридической науке до сих пор не сложилось общепринятого и формального определения понятия «исторические и иные местные традиции» в сфере организации местного самоуправления, в диссертации представлена авторская концепция институционализации этой категории, содержащая систему взаимосвязанных положений. На основе анализа статьи 129 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, устанавливающей, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учётом исторических и иных местных традиций, и толкования находящихся с ней в нормативном единстве аналогичных положений Конституции Российской Федерации и Федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», автором аргументируется, что данный конституционно-правовой императив занимает самостоятельное положение в системе социальных механизмов, опосредующих общественные отношения в этой сфере. Формализованные в силу своего интеллектуального и регулятивного значения в законодательных актах о местном самоуправлении, данные традиции в условиях верховенства закона непосредственно входят в содержание действующего права в Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики и имеют в нём целенаправленное юридическое действие. Доктринальный подход к этому вопросу закреплен в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года, в котором подчеркнуто: «Мы должны всецело поддержать институты, которые являются носителями традиционных ценностей, исторически доказали свою способность передавать их из поколения в поколение».[[4]](#footnote-5)

Институционализацию исторических традиций необходимо рассматривать в качестве начала, на котором построены принципы территориальной самоорганизации и самоуправления населения в Кабардино-Балкарии. Учитывая различие условий организации местного самоуправления в многонациональном федеративном государстве, в диссертации раскрыта имеющая важное практическое значение проблема сочетания общих правовых, территориальных принципов организации местного самоуправления с исторически сложившейся системой территориального расселения народов в многонациональной республике, этно-культурными укладами жизни населения.

Муниципально-территориальная организация в Кабардино-Балкарской Республике имеет не только юридический, но и гуманитарный, и политический аспекты. В диссертации отмечается, что организация местного самоуправления в соответствии с предшествующим законодательством основывалась на национальных и иных особенностях и исторически сложившемся расселении этносов. На этом основании в исследовании доказано, что важнейшим условием совершенствования правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления в Кабардино-Балкарии после 2006 года является сочетание муниципально-территориальной организации и административно-территориального устройства республики с национально-территориальным принципом её образования. Этот вывод подтверждается данными проведённого автором социологического исследования: 69,1% опрошенных жителей муниципальных образований в республике считают, что исторически сложившаяся система территориального расселения кабардинского, балкарского, русского народов должна учитываться при разграничении территорий и установлении границ муниципальных образований, только 23,4% полагают, что это не имеет социально-правового значения в условиях Кабардино-Балкарии. На этом основании и в порядке реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года №1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» в диссертации разработаны рекомендации по совершенствованию правового регулирования территориальной организации местного самоуправления, в частности, предлагается закрепить в соответствующих законах республики нормативное положение об учёте исторически сложившейся системы территориального расселения, отражающее многообразие этно-культурных укладов жизни населения.

Во втором параграфе – «**Система правового регулирования местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике»** –раскрыта и определена сущность конституционно-правовых основ местного самоуправления как комплекса правовых актов международного, федерального, регионального, муниципального уровней. Анализируя сложившиеся на начальном этапе законодательных реформ по организации местного самоуправления коллизии в нормативном регулировании территориальной организации местного самоуправления между нормами Федерального закона №131-ФЗ и законодательством республики о статусе и границах муниципальных образований, административно-территориальном устройстве, автор обосновывает вывод о том, что реализация положения Конституции Российской Федерации, гарантирующего осуществление конституционной модели местного самоуправления, не может быть поставлена в зависимость от усмотрения законодателя Кабардино-Балкарской Республики. Эта идея базируется на том, что конституционная иерархия нормативных актов в правовой системе Российской Федерации обязывает органы государственной власти Кабардино-Балкарии при принятии нормативных решений, касающихся пространственной основы муниципальных образований, руководствоваться Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем, с точки зрения автора, в правовой системе действует презумпция добросовестности и компетентности законодателя субъекта Федерации. Раскрывая суть его прагматичного подхода к разграничению территории республики между поселениями и установлению границ муниципальных образований, в исследовании доказано, что специфика нормативных решений законодателя республики по данным вопросам детерминирована необходимостью учёта национально-территориального разграничения, фактором исторически сложившейся системы территориального расселения народов республики.

Правовая политика в сфере развития местного самоуправления в Кабардино-Балкарии основывается на Конституции Российской Федерации, Конституции Кабардино-Балкарии, общепризнанных принципах и нормах международного права и находит своё выражение в законах республики и иных нормативных правовых актах, издаваемых во исполнение и развитие федеральных законов. В диссертации отмечается, что в Конституции республики определены основные нормы и институты муниципальной демократии, закреплены институты правового положения человека и гражданина в системе местного самоуправления, институты организации и функционирования местного самоуправления как публичной власти.

Основополагающие принципы, закреплённые в Европейской хартии местного самоуправления, также являются одной из его правовых основ в республике. Учитывая актуальность и приоритет изучения применительно к проблематике исследования реализации (соблюдения, исполнения и применения) данных принципов в Кабардино-Балкарской Республике, в диссертации определена внутренняя и внешняя тождественность норм её Конституции и законодательства в сфере местного самоуправления европейским стандартам. Проведенный обстоятельный сравнительный анализ позволяет сделать вывод о том, что Конституция Кабардино-Балкарской Республики институирует важнейшие принципы муниципальной демократии, заложенные в Европейской хартии.

В Кабардино-Балкарии приняты уставы 10 муниципальных районов, 3 городских округов, 7 городских поселений и 112 сельских поселений. В этих актах воспроизведены термины и положения, существующие в федеральном законодательстве и законах Кабардино-Балкарии. Вместе с тем, в текстах уставов разных муниципальных образований использованы оригинальные термины и нормы, отражающие исторические, культурные и иные особенности. Например, в уставах закреплено положение, что советы местного самоуправления руководствуются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом №131-ФЗ, Конституцией Кабардино-Балкарской Республики и исходят из «уважения к традициям, завещанным предками, и действуют в интересах потомков».

Раскрывая элементы правовой основы местного самоуправления, автор акцентирует внимание на том, что устав муниципального образования – это единый нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой в иерархии муниципальных правовых актов.

Доминантой развития правовой основы муниципальной демократии в Кабардино-Балкарии, по мнению автора, должны быть не только чисто юридические, но и, в силу современных реалий, социально-культурные начала. Система правового регулирования местного самоуправления в республике должна быть выражена в многообразном комплексе правовых средств, отличающемся сочетанием взаимодействующих между собой конституционных положений, принципов Европейской хартии, федерального законодательства и преемственных национально-исторических традиций.

В третьем параграфе – **«Обеспечение законности в деятельности органов местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике средствами прокурорского надзора»** – развивается положение о том, что конституционный принцип законности в осуществлении местного самоуправления, означающий обязательность для муниципальных органов и должностных лиц следовать требованиям законодательства в своей нормотворческой и правоприменительной деятельности, является гарантией обеспечения функционирования муниципальной демократии в республике.

При определении нормативного содержания законности как конституционной цели местного самоуправления, по аргументации автора, следует исходить из взаимосвязанных положений о: признании и гарантировании местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти (часть 2 статьи 3, статья 12 Конституции Российской Федерации; часть 2 статьи 4 и статья 12 Конституции Кабардино-Балкарской Республики); самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий (статья 12 Конституции Российской Федерации; статья 12 Конституции Кабардино-Балкарской Республики); обязанности органов местного самоуправления соблюдать Конституцию и законы (часть 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации; часть 4 статьи 16 Конституции Кабардино-Балкарской Республики); непротиворечии правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления, Конституции Российской Федерации (часть 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации, часть 3 статьи 16, статья 130 Конституции Кабардино-Балкарской Республики).

Прокурорский надзор в Кабардино-Балкарии, выполняя важную правовую и социально значимую функцию обеспечения законности в деятельности муниципальных органов, мотивирован соображениями защиты демократических принципов. В исследовании раскрывается прямая зависимость перспектив развития местного самоуправления от состояния конституционной законности. В 2011 – 2012 годах органами прокуратуры в Кабардино-Балкарии выявлено более 17 000 нарушений законов представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Диссертантом проведён анализ правоприменительной и правообеспечительной деятельности прокуратуры Кабардино-Балкарской Республики и широкого круга документальных и статистических данных, характеризующих состояние исполнения законов органами и должностными лицами местного самоуправления, обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина на муниципальном уровне средствами прокурорского надзора. Объективными эмпирическими данными подтверждена необходимость совершенствования контроля и надзора за решением органами местного самоуправления вопросов жизнедеятельности населения. Результаты проведённого автором социологического исследования показали, что 59,9% опрошенных полагают, что в органах местного самоуправления распространены нарушения прав и законных интересов граждан и злоупотребления. При этом 82% респондентов считают необходимым усиление надзора и контроля за деятельностью муниципальных органов.

Прокурорская надзорная деятельность в Кабардино-Балкарской Республике реализуется в следующем алгоритме: прокурор осуществляет надзор за соблюдением конституционных положений в муниципальном нормотворчестве, оценивает его с точки зрения правовой бездефектности (законности, соответствия нормам и правилам действующего законодательства), выявляет юридический изъян, использует различные способы восстановления законности и, при необходимости, разрешает коллизию посредством принесения протеста или обращения с иском в суд. За 2008 – 2012 годы прокурорами принесено свыше трёх тысяч протестов на незаконные правовые акты соответствующих муниципальных органов в Кабардино-Балкарии.

В диссертации разработано положение о том, что прокуратура, являясь государственным органом, обеспечивающим соблюдение Конституции Российской Федерации, должна иметь возможность реализовывать основной принцип правового государства – соблюдение законодательства органами государственной власти и муниципальными органами. Автор констатирует, что вмешательство прокуратуры в нормотворческую деятельность органов местного самоуправления обусловлено необходимостью обеспечения законности регулирования муниципальных отношений, что важно для дальнейшего совершенствования правовой основы местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике.

Раскрывая взаимосвязь между принципом самостоятельности местного самоуправления и принципом законности в его деятельности, автор обосновывает теоретический вывод о том, что муниципальная власть основывается на положениях Конституции Российской Федерации, федеральных законах, надзор за соблюдением и исполнением которых возложен на прокуратуру, обеспечивающую достижение в сфере местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике конституционно значимой цели – укрепление принципа законности.

**В заключении** диссертации автором обобщены результаты исследования и изложены общетеоретические выводы.

**В приложениях** содержатся:

- отчёт по результатам анкетирования на тему: «Конституционно-правовые основы становления и развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации (на примере Кабардино-Балкарской Республики)»;

- внесённое в Парламент Кабардино-Балкарской Республики в порядке статьи 33 Конституции Российской Федерации и статьи 37 Конституции Кабардино-Балкарской Республики предложение по совершенствованию законодательства Кабардино-Балкарской Республики «О внесении изменений и дополнений в статью 3 и статью 6 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 года №12-РЗ «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики»;

- внесённое в Парламент Кабардино-Балкарской Республики в порядке статьи 33 Конституции Российской Федерации и статьи 37 Конституции Кабардино-Балкарской Республики предложение по совершенствованию законодательства Кабардино-Балкарской Республики «О внесении изменений и дополнений в статью 2 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 13 июля 2011 года №64-РЗ «О порядке определения территорий и использования земель в целях отгонного животноводства».

**Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в Перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. **Мисроков, Т. З.**Метаморфозы законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации (1995-2008 гг.) / Т. З. Мисроков // Конституционное и муниципальное право. 2010. – №4. – С. 60 – 62. – 0.3 п.л.
2. **Мисроков, Т. З.** Проблемы этнотерриториальной идентификации при определении территорий и границ муниципальных образований в многонациональном субъекте Российской Федерации / Т. З. Мисроков // Юридический мир. 2010. – №3 (159). – С. 20 – 23. – 0.4 п.л.
3. **Мисроков, Т. З.**Особенности нормотворчества Кабардино-Балкарской Республики – субъекта Российской Федерации в сфере организации и деятельности местного самоуправления / Т. З. Мисроков // Общество и право. 2010. – №1 (28). – С. 30 – 33. – 0.3 п.л.
4. **Мисроков, Т. З.**Традиции и новации в осуществлении местного самоуправления / Т. З. Мисроков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва. 2011. – №3 (23). – С. 44 – 48. – 0.3 п.л.
5. **Мисроков, Т. З.**Теория, доктрина и практика жизненного пространства этнонаций в рамках муниципально-территориальных преобразований / Т. З. Мисроков // Доклады Адыгской (Черкесской) международной академии наук (АМАН). 2012. – Том 14. – №2. – С. 117 – 123. – 0.5 п.л.

Публикации в иных журналах и изданиях:

1. **Мисроков, Т. З.** Проблема межселенных территорий в контексте территориальной основы местного самоуправления / Т. З. Мисроков // Наука и устойчивое развитие. Сборник материалов IV Всероссийской научной конференции молодых ученых. Нальчик. 2010. – С. 263 – 266. – 0.25 п.л.
2. **Мисроков, Т. З.** Муниципальная реформа в республике – субъекте Российской Федерации: теоретические и практические аспекты реализации общих принципов организации местного самоуправления / Т. З. Мисроков // Республиканская научно-практическая конференция. Сборник статей. Нальчик. 2010. – С. 32 – 34. – 0.20 п.л.
3. **Мисроков, Т. З.**Состояние и перспективы правового регулирования местного самоуправления в республике в составе РФ

/ Т. З. Мисроков // Материалы международной научно-практической конференции «Региональная политика в России на современном этапе», г. Майкоп, Адыгейский государственный университет. 2010 г. – С. 94 – 99. – 0.25 п.л.

1. **Мисроков, Т. З.**Местное самоуправление в контексте государственности Кабардино-Балкарской Республики» / Т. З. Мисроков // Материалы международной научной конференции «Перспектива-2011». Том I, г. Нальчик, ФБГОУ ВПО «Кабардино-Балкарский государственный университет». 2011. – С. 358 – 361. – 0.20 п.л.
2. **Мисроков, Т.З.**Теоретические проблемы сообразования исторических и иных традиций с осуществлением местного самоуправления»

/ Т. З. Мисроков // Материалы VI-й Северо-Кавказской региональной научно-практической конференции «Конституция и проблемы укрепления законности», г. Владикавказ, Владикавказский институт управления. 2011. – С. 211 – 221. – 0.4 п.л.

Подписано в печать 15.08.2013

|  |  |
| --- | --- |
| Усл. Печ.л. 1,3  Тираж 150 экз. | Уч. – изд.л.1,5  Наряд № 17 |

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

117638, Москва, ул. Азовская, д.2, к.1

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 // Российская газета. 13 декабря 2012. [↑](#footnote-ref-2)
2. СЗ РФ. 2012. №52. Ст.7477. [↑](#footnote-ref-3)
3. Газета «Коммерсант» от 6 февраля 2012 года. [↑](#footnote-ref-4)
4. Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 года // «Российская газета» №287 от 13 декабря 2012 года. [↑](#footnote-ref-5)